

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
BACHARELADO

WELLINGTON FABIANO TONELLI

TERCEIRO SETOR: UMA ANÁLISE CRÍTICA

SANTOS

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
BACHARELADO

WELLINGTON FABIANO TONELLI

TERCEIRO SETOR: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Trabalho de Conclusão de Curso para
obtenção de título de Bacharel em Serviço
Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Ana
Maria Ramos Estevão.

SANTOS

2015

T664t

Tonelli, Wellington Fabiano, 1986-
Terceiro setor: uma análise crítica. / Wellington
Fabiano Tonelli; Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Ana Maria Ramos
Estevão. – Santos, 2015.
61f. : il. color.; 30 cm.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) –
Universidade Federal de São Paulo - campus Baixada
Santista, Curso de Serviço Social, 2015.

1. Terceiro Setor. 2. Questão Social. 3. Serviço
Social. I. Estevão, Ana Maria Ramos, II. Orientador. II.
Título.

CDD 361.3

WELLINGTON FABIANO TONELLI
TERCEIRO SETOR: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Trabalho apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal de São Paulo, Campus Baixada Santista, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Ana Maria Ramos Estevão.

Aprovação em: _____/_____/_____

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ana Maria Ramos Estevão

Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Marcos Ferreira de Paula

Universidade Federal de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Claudemir Tonelli e Claudionice de Souza Tonelli, por todo amor, apoio, incentivo e confiança depositados em mim para a conclusão desta etapa em minha vida.

À querida professora-orientadora, Ana Maria Ramos Estevão, muito obrigado pela acolhida e paciência desde o início, dedicação, amizade e, principalmente, por todo o carinho. Ao Marcos Ferreira de Paula, professor-avaliador, muito obrigado pela generosidade em aceitar o convite para compor a banca examinadora, pela monitoria e aulas de filosofia sempre tão agradáveis.

Agradeço as demais professoras do curso de Serviço Social por compartilharem a riqueza de seus conhecimentos e, em especial, as professoras: Tânia Diniz, Sônia Nozabielli, Terezinha Rodrigues, Claudia Mazzei, Sylvia Dantas, Liduina Oliveira, Rosangela Bastistoni e Virgínia Junqueira, esta do eixo Trabalho em Saúde, pela valiosa contribuição em minha formação acadêmica.

À assistente social, Liliane Spicacci, gratidão por gentilmente ter sido minha supervisora de estágio na entidade do terceiro setor em que atua, bem como toda a troca de experiências.

Agradeço também ao Ricardo Vos, Andre Santos, Matheus Lidiberde, Anael Neves, Tarsilla Vasconcelos, Marcus Barros, Kamila Bejarano, Antonio Ricardo, Bruno Karam, Mauricio de Oliveira, Rafael Gil, Danilo Ribeiro, Ana Flávia, Nehn de Paiva, Fabio Massari, Pablo Gonzalez, Thiago Mendonça, Fernando Rosa, Lucas Faria, Satiko Konishi, Douglas de Jesus, Pamela Passos, Evani Rodrigues, Tami Guiná, Lygia Benedetti, Elisa TO, Cassia Gil, Brenda Barbosa, Edmilson Borges, Aline Rocco, Tatiane Berude, Miguel Schneider, Gabriel Everton e tantas outras pessoas queridas. MUITÍSSIMO obrigado por todo afeto!

Por fim, agradeço à Thais Ishimoto pelo imenso carinho, ternura e companheirismo sem os quais essa vivência universitária não seria a mesma.

Gratidão!

RESUMO

Este trabalho tem como enfoque a contextualização do terceiro setor enquanto padrão de intervenção do Estado no trato das questões sociais. A crise econômica é entendida como motivo que justifica a reforma do aparelho de Estado que transfere a responsabilidade de intervenção para o âmbito privado. O Terceiro setor é problematizado em aspectos que caracterizam sua identificação, as promessas visam atender e a lógica de funcionamento na qual opera tendo por base as perspectivas hegemônicas (neo)liberal e marxista de sociedade, bem como as implicações do terceiro setor nas políticas sociais e no trabalho de assistentes sociais enquanto os profissionais que as operacionalizam são o ponto central deste estudo.

Palavras Chave: 1. Terceiro Setor. 2. Questão Social. 3. Serviço Social.

SUMÁRIO

Introdução -----	8
Capítulo I- Crise econômica, reforma do Estado e gênese do Terceiro Setor -	14
Capítulo II- Identificação, promessas e lógica de funcionamento do Terceiro Setor -----	27
Considerações Finais - Implicações do terceiro setor na sociedade brasileira e na perspectiva de atuação serviço social -----	47
Posfácio -----	56
Referências -----	60

Introdução

Este trabalho é pautado nas contribuições da teoria social protagonizada por Karl Marx e das interpretações que desta teoria decorrem para analisar as mudanças que vem ocorrendo na sociedade naquilo que envolve a temática do terceiro setor.

O interesse por essa temática se dá a partir da minha inserção como estagiário em uma entidade do terceiro setor a qual me despertou bastante curiosidade em refletir com maior aprofundamento teórico sobre o surgimento, lógica de funcionamento e as implicações do terceiro setor na sociedade, tendo em especial o enfoque na perspectiva de intervenção do serviço social neste espaço sócio-ocupacional.

A crise do capital é o ponto de partida deste estudo. O capitalismo é desenvolvido em fases de maior e menor crescimento - esta última entendida como crise.

A variação entre essas fases é própria à essência do capitalismo por entendermos que o crescimento de sua produção, em certo momento histórico, atinge o limite possível de acumulação e gera como decorrência desse ápice um período de recessão e estagnação, revelando assim a contradição em seu desenvolvimento. A crise, portanto, é entendida como parte da essência do capitalismo e é expressa como um período de baixo crescimento.

Para assegurar acumulação de riquezas em períodos de crise na economia, entendemos que existe uma maior propensão à exploração da classe trabalhadora. O trabalho na sociedade capitalista é mediado pelo Estado que estabelece limitações para garantir um certo grau de harmonia no conflito entre classes sociais dominantes e dominadas que, por seus interesses antagônicos, podem por em risco a existência do modelo capitalista de sociedade.

Para que seja possível viabilizar o processo de trabalho neste cenário, direitos sociais são criados pelo Estado e, no Brasil, assegurados pela Constituição de 1988.

Entendemos que os direitos sociais visam minimamente garantir a manutenção da força de trabalho os quais, no contexto atual, tem sofrido significativas alterações dado um conjunto de transformações de ordem política, econômica e ideológica que vem definindo um novo padrão de intervenção do Estado nas questões sociais.

Essas transformações são resultados de orientações postuladas por dirigentes políticos, economistas latino-americanos e organismos internacionais que se reúnem em 1989, em Washington, capital dos Estados Unidos, para direcionar reformas institucionais a serem promovidas por países da América Latina para superação da crise econômica.

Essa reunião ficou conhecida como Consenso de Washington e suas orientações, de acordo com Montaña são de:

flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do afastamento do Estado das responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho, permanecendo, no entanto, instrumento de consolidação hegemônica do capital [...] (MONTAÑO. 2010. p. 16)

Nesta época no Brasil e durante o governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e nomeado Luís Carlos Bresser-Pereira como ministro. Esse ministério elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual reforma a administração pública brasileira.

A reforma abrange o modelo de administração do Estado, que passa a operar sob a lógica da eficiência, eficácia, produtividade e competitividade de mercado - característica do modelo gerencial de administração e visa lidar com

a burocracia, ineficiência e corrupção do aparelho do Estado para tornar os serviços públicos de melhor qualidade.

Para tanto, Bresser-Pereira reduz as ações de um Estado tido como "engessado" por direitos sociais assegurados na Constituição de 1988 e aposta no aumento do espaço de liberdade e competitividade do mercado. Esse movimento significa a transferência das responsabilidades sociais do Estado para o âmbito privado.

Assim, com o intuito de consolidar esse pressuposto é criada a Lei de "Publicização", um marco legal que institucionaliza a sociedade civil em entidades privadas com interesse público, não-governamentais e sem fins lucrativos, cuja denominação é comumente conhecida pelo termo "terceiro setor", para executar serviços que passam a ser não-exclusivos do Estado.

Um vasto grupo de entidades com diferentes características passam a existir neste bojo. No entanto, são três as que mais se destacam por atividades voltadas a esfera de ações sociais: Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Filantrópicas.

Com o propósito de entender o universo do terceiro setor é preciso ter clareza das relações entre Estado e sociedade, justiça social e liberdade política e economia, e público e privado e diversos outros elementos que a envolvem. Sabemos que essa discussão compreende diferentes concepções teóricas de sociedade as quais, neste estudo, serão enfatizadas a perspectiva hegemônica, de base (neo)liberal, e a perspectiva marxista que será utilizada para problematizar a dinâmica do terceiro setor.

Com a finalidade de concretizar o objetivo deste estudo, faremos uso da metodologia de revisão bibliográfica para tratar dos assuntos que compõem o desenvolvimento dos capítulos, bem como para embasar as considerações finais.

O primeiro capítulo intitulado como "Crise Econômica, Reforma do Estado e Gênese do Terceiro Setor" tem como proposta resgatar o movimento histórico que permite a compreensão do surgimento do terceiro setor. Para isso abordaremos a Lei geral da acumulação de capital, a função do Estado quanto

aparelho reprodutor da ordem capitalista, a forma como acontece a reestruturação produtiva e sua relação com neoliberalismo.

A seguir trataremos da consolidação da Constituição de 1988 como medida protecionista para conter e, de certo modo, apassivar a classe trabalhadora, a reforma do Estado que altera aspectos sociais e trabalhistas da Constituição de 1988, o papel norteador que cumpre o Consenso de Washington que conduz a reforma do Estado, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) com seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que se dispõe a lidar com a crise no modo de intervenção do Estado.

Finalizando este capítulo, discorreremos sobre os modelos de administração pública do Estado (patrimonialista, burocrática e gerencial), a lei de Publicização como marco jurídico do terceiro setor e um detalhamento das leis que voltadas às entidades do terceiro setor de maior relevância na área de ações sociais.

Já no segundo capítulo, intitulado "Identificação, Promessas e Lógica de Funcionamento do Terceiro Setor" temos como intuito apresentar os aspectos que caracterizam o terceiro setor em sua perspectiva hegemônica (neo)liberal e fazer contraposição a perspectiva marxista.

Começaremos apontando a perspectiva liberal e os pensadores clássicos que a protagonizam. A intenção de aprimoramento e melhora do capitalismo como uma ordem social "natural" e o surgimento do terceiro setor que o beneficia. A imprecisão da denominação do terceiro setor, seu caráter não-estatal e auto-governado em sua contradição com a dependência e subordinação de financiadores.

Em seguida trataremos a não-lucratividade ou de anti-lucro e as formas de obtenção de vantagens que se reverterem em lucro, discutiremos também a função do terceiro setor enquanto representante da sociedade civil, a equiparação entre terceiro setor e organização não governamental assim como a cooptação de movimentos sociais não-classistas será debatida.

Como desfecho deste capítulo, discorreremos sobre as premissas da intenção de desenvolvimento de uma democracia não classista do terceiro setor e de estímulo da solidariedade e voluntariado para o bem comum, o modo pelo qual opera a lógica de funcionamento, inversão dos valores contidos em sua missão institucional e as fontes de recursos encerram a análise.

De forma a concluir o estudo, no que tange às considerações finais, versaremos sobre as implicações do terceiro setor na sociedade brasileira e na perspectiva de atuação do serviço social, os resultados da privatização das políticas sociais e as condições e relações de trabalho de assistentes sociais no terceiro setor.

Um posfácio também fará parte do desfecho no qual trataremos um pouco da realidade da discussão dos capítulos que pôde ser apreendida no decorrer da experiência de estágio em uma entidade do terceiro setor.

Capítulo I - Crise Econômica, Reforma do Estado e Gênese do Terceiro setor.

Para compreender o contexto sócio-histórico que se pretende abordar neste capítulo é necessário analisar os amplos fenômenos sociais que o determinam e o explicam com cautela, pois, como já dissera Palmiro Togliatti "quem erra na análise, erra na ação".

Portanto para não errar na análise, este trabalho será centrado na teoria social desenvolvida por Karl Marx e também no marxismo contemporâneo, por acreditar na relevância deste referencial que concebe o real como uma totalidade concreta, como um processo histórico que contém em seu movimento tanto a tendência de reprodução da sua dinâmica, quanto a negação que permite sua transformação, possibilitando assim a análise crítica do tema em questão no contexto da luta de classes.

O aspecto inicial a ser abordado é a crise do capital. Marx desenvolve uma lei geral da acumulação do capital para demonstrar que a dinâmica do capitalismo é desenvolvida "em ciclos que ora são de prosperidade e superprodução, ora de super acumulação e estagnação" (MARX, 1980, p. 518)

A alternância entre fases de aceleração e desaceleração de seu ritmo de desenvolvimento revela-se profundamente instável, segundo José Paulo Netto e Marcelo Braz com "períodos de expansão e crescimento da produção sendo bruscamente coartados por depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras e, no que toca aos trabalhadores, desemprego e miséria". (NETTO & BRAZ. 2010. p.156).

A crise é a manifestação da contradição constitutiva do capital, pois demonstra o limite alcançado por ele mesmo no desenvolvimento de suas potencialidades e expõe as contradições fundamentais dos processos que realiza. Portanto, a crise presente no capitalismo é auto-gerada, faz parte da sua natureza, e por ser inerente e necessária ao seu funcionamento, é interminável.

Neste entendimento, reiteram Netto e Braz quando defendem que

a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é um enfermidade, uma anomalia, ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo [...] a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. (NETTO & BRAZ. 2010. p.157)

Nesse contexto de crise econômico-política, há uma tendência do capital de acirrar a exploração pela expropriação do trabalho. Para expandir a acumulação de riqueza é aumentado o desemprego e reduzido o salário em certa medida. Ao mesmo tempo, há também uma tendência maior de mobilização por parte dos trabalhadores como bem reitera Mota ao afirmar que em períodos de crise:

há um acirramento da ação ofensiva do capital e o movimento dos trabalhadores tende a assumir posições defensivas em função da agressão que sofre com a ameaça do desemprego e das perdas salariais, dos benefícios da seguridade, etc. (MOTA. 1995. p. 180)

No entanto, apesar da tendência que coloca os trabalhadores numa atitude defensiva à crise econômica, considerável parcela de trabalhadores tem priorizado a procura por respostas imediatas às suas necessidades emergenciais em prejuízo ao confronto das causas que a geram, que por sua vez resultaria em um diferente modelo de sociedade.

Para desenvolver a produção econômica é necessária a existência de um aparelho que supostamente se apresente como um poder acima dos interesses privados de uma classe, sendo defensor dos interesses gerais da sociedade para com isso mediar as relações produtivas e sociais no capitalismo.

Em formulações marxistas, este aparelho denominado Estado tem a função social de assegurar a harmonia que existe nos conflitos entre classes sociais antagônicas, de forma a impedir a destruição do modelo capitalista de sociedade.

O Estado, na conceituação de Netto, é "um bloco de poder, que, ao mesmo tempo, está condicionado, penetrado, pela manutenção da hegemonia e pelas lutas das classes dominadas" (NETTO. 1990. p. 73), ou seja, participa da preservação do *status quo* ao mesmo tempo em que incorpora demandas dos trabalhadores.

Para Montaño, além do Estado ser um espaço significativo de conflito de classes sociais, é também "locus da manutenção da ordem e ampliação da acumulação capitalista, e que atua como garantidor de certo nível de "conquistas" sociais ali desenvolvidas." (MONTAÑO. 2010. p.18)

Para que o ciclo de acumulação (em maior ou menor grau) de riqueza seja perpetuado, é preciso que o Estado intervenha com estratégias (econômicas, políticas, ideológicas, legais, etc.) de forma a reestruturar a acumulação perante tensões que põem em risco sua hegemonia e existência.

Essa reestruturação é um processo de mudanças na esfera da produção, no mundo do trabalho e no padrão de intervenção do Estado. Uma dessas estratégias é a criação de meios que intensifiquem a exploração pelo trabalho e diminuam os custos de produção e de manutenção da força de trabalho via redução/eliminação de gastos atrelados ao salário. Para isso são adotadas medidas para "flexibilizar" os contratos de trabalho e a legislação trabalhista, subcontratar/terceirizar as relações de trabalho e reduzir o salário, o que significa retirar os direitos dos trabalhadores para que seja possível acumulação ainda maior de sua taxa de lucro.

Outra estratégia é a centralização na forma de megafusões/anexações de empresas, a privatização de empresas estatais, e criação de fundos públicos para o seu socorro nas dificuldades de acumulação de lucro.

Esse conjunto de estratégias reestrutura a produção do capitalismo, conservando e/ou ampliando a acumulação de riqueza ou, quando em período de recessão de acumulação. Sendo assim, seus desdobramentos ofensivos contra o trabalho (esfacelamento das leis e políticas trabalhistas) e de reforma do Estado é o que se considera o advento do neoliberalismo.

Na definição de Janaína Duarte, o neoliberalismo:

É um processo que desconsidera direitos e minimiza o Estado para as necessidades do trabalho e maximiza para os interesses do capital, ou seja, subordina os direitos sociais à lógica do mercado e da solidariedade transclassista, inaugurando um novo quadro de respostas às expressões da questão social: a precarização das políticas sociais de responsabilidade do Estado e a privatização, esta última através da re-mercantilização e da re-filantropização dos serviços sociais. (DUARTE. 2008. p.51)

Fátima Grave colabora nesta interpretação quando defende que o neoliberalismo se configura como um conjunto de medidas ideológicas e políticas que visa um

Estado mínimo, no que se refere às políticas de proteção social e a sua intervenção na economia, 'em prol de um mercado, que se constitui no melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. (GRAVE. 2002. p. 96).

O motivo de uma intervenção protecionista, segundo Ianni por Montañó é a necessidade de "fazer a revolução de cima para evitar que ela partisse de baixo, isto é, permitir ao país a ilusão de algumas pequenas coisas que o contentavam" (IANNI, 1985, p.17 apud MONTAÑO. 2010. p.32-33) dado o contexto de luta e pressão de movimentos sociais e movimentos classistas gestadas no período pós-ditatorial, o que posteriormente resultou na conquista e consolidação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.

A Constituição de 1988, como é popularmente conhecida, é destinada a:

assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL. 1988)

Quanto aos direitos sociais, esta, em seu artigo 6º os reconhece como: "educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados[...]" (BRASIL. 1988).

Na análise de Netto, a Constituição de 1988, por ter sido criada no âmbito do Estado capitalista para contornar as próprias contradições produzidas por este sistema, se consagrou sem ferir a ordem burguesa pois:

assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam 'dívida social' (NETTO. 1999. p.77)

Paradoxalmente, neste mesmo período e em esfera internacional, questionava-se a intervenção do Estado na "dívida social" o que levou a classe dominante brasileira a tomar uma outra consciência acerca do conteúdo impresso na Constituição de 1988.

Começa a amadurecer então a ideia de reformar o Estado com intuito de reduzir (e até mesmo eliminar) aspectos trabalhistas e sociais de fundamental importância, contidos e assegurados na Constituição de 1988, sucumbindo então aos desdobramentos da conjuntura internacional.

A chamada reforma do Estado libera, desimpede e desregulamenta as relações sociais/políticas/econômicas para favorecer a acumulação do capital, assim como também legitima a lógica da concorrência em detrimento da lógica democrática. Deste modo, exprime uma verdadeira contra-reforma (ou contra-revolução) ao reverter as reformas historicamente conquistadas mediante pressão e luta dos trabalhadores contidas na Carta de 1988, significando assim um retrocesso na conquista dos direitos civis.

Em 1989, ocorre em Washington, capital dos Estados Unidos, uma reunião de caráter não-deliberativo entre dirigentes políticos, funcionários do governo americano, economistas latino-americanos, e organismos de financiamento internacionais, entre os quais, o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta reunião ficou informalmente conhecida como Encontro ou Consenso de Washington.

Este consenso (de cunho neoliberal) postulou mudanças que visam orientar ajustes e reformas institucionais voltadas ao mercado e a serem promovidas pelos países da América Latina para que seja possível a superação da estagnação econômica e social da época.

Entre as orientações, segundo Tavares e Fiori e citado por Montaña, havia:

programa de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, liberalização dos preços, política monetária restritiva, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, entre outros. (TAVARES e FIORI. 1993. p.153 apud MONTAÑO. 2010. p.37)

Carlos Montaña colabora neste sentido ao apontar alguns ditames do chamado Consenso de Washington os quais cumprem papel central no processo de (contra-)reforma estatal, reestruturação produtiva, flexibilização comercial e financiamento do capital. São eles:

flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do afastamento do Estado das responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho, permanecendo, no entanto, instrumento de consolidação hegemônica do capital [...] (MONTAÑO. 2010. p. 16)

No Brasil, durante o primeiro governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso, é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma

do Estado (MARE) e em 1994, Luiz Carlos Bresser-Pereira¹ é nomeado ministro.

Esse ministério, após reunião de seus representantes com especialistas em Washington para discussão de um plano de ajuste brasileiro às suas orientações, elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado² o qual, segundo Cardoso:

é um plano que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira [...] tendo como aspecto central sua ação reguladora da economia de mercado e das políticas de cunho social. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1995. p.6)

A fim de definir as causas da crise do Estado, este documento oficial apresenta três justificativas:

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1995. p.10-11)

¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira é graduado em Direito, mestre em Administração de Empresas e doutor-livre docente em Economia. Fonte: <http://www.bresserpereira.org.br/curric/13.09.CV-Completo.pdf>

² O Consenso de Washington não é mencionado neste documento oficial, o que claramente demonstra o esforço em não deixar transparecer que a Reforma que implementam, mais que uma orientação, é uma subordinação às determinações deste consenso.

A fim de melhor explicar o significado dessas causas, a crise fiscal (ou financeira) diz respeito a perda de crédito público para pagamento da dívida externa, o que impede o Estado de financiar políticas públicas.

Já a crise de intervenção do Estado, divide-se em três aspectos: 1) Crise do Estado de Bem-Estar Social internacional; 2) Esgotamento do modelo protecionista de industrialização que visa substituir importações; 3) Colapso do estatismo nos países comunistas.

Quanto a crise do modelo de administração pública do Estado, esta refere-se às três formas de administração pública que existiram no Brasil. Embora não sejam reconhecidas por seus propositores, a passagem histórica de um modelo a outro não significa a superação ou substituição do modelo anterior, mas sim a incorporação ou co-existência de elementos específicos de modo a atualizar sua natureza perante as exigências da época presente, isto é, renova-se a versão de administração, mas não se renovam as contradições presentes na sociedade.

Os modelos de administração em questão são:

1) Administração patrimonialista - segundo Alfredo Batista, tem como principais características "a presença do clientelismo, do apadrinhamento, do afilhadismo e do genrismo" (BATISTA. 2014. p.101) que, como pode-se perceber, visa o interesse privado do governante em detrimento ao interesse público, ou, em outras palavras, destaca a vontade imperiosa de práticas do despotismo e típicas do mandonismo local já que propicia o favoritismo excessivo dado a parentes ou amigos por pessoa bem colocada.

2) Administração burocrática - tem como base princípios de neutralidade, impessoalidade e racionalidade que, de acordo com Batista, suas características centrais, de rígida base racional-legal, são "profissionalizar o quadro de trabalhadores públicos, criar a ideia e implantar o quadro de carreira, constituir uma hierarquia funcional e implantar a impessoalidade" (BATISTA. 2014. p.103) com o propósito de controlar ou combater abusos de poder pelos gestores. Porém, ainda que conte com controles rígidos do processo administrativo, sua premissa não obteve significativo sucesso devido a

centralização do poder na cúpula governante o que não contribui para separação do privado e público (ou, se preferir, a separação da vida profissional com a vida pessoal) por parte daqueles que estão no poder.

3) Administração gerencial - tem como inspiração os princípios utilizados na administração de empresas privadas, o qual opera sob a lógica da eficiência, eficácia, produtividade e competitividade de mercado. Além das ideias as ferramentas de gestão são, para Ana Paula Paes de Paula, "criticamente adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional" (PAULA. 2005. p.38). A ênfase da administração gerencial recai sobre a dimensão econômico-financeira onde o Estado, tendo por base o ajuste estrutural postulado por organismos multilaterais e internacionais, remodela sua gestão de modo a focalizar questões administrativas e separar determinadas atividades entre exclusivas e não-exclusivas do Estado.

A administração gerencial é aquela que o ministro Bresser-Pereira (após viagem de estudos feita à Inglaterra) decide por em execução no ano de 1995 em virtude de sua proximidade à lógica do mercado privado e com o pressuposto de tornar a administração pública supostamente mais eficiente e de melhor qualidade.

Para lidar com o excesso de burocracia que gera crise de governança³ Bresser-Pereira afirma ser necessário:

repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema carece de mecanismos auto-reguladores e é refratário às inovações. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos é limitada, fato que o torna arcaico e ineficiente. [...] para aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995. p. 39 e 47)

³ Governança aqui é compreendido como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas de forma eficiente.

Como pode-se perceber, a burocracia, ineficiência, corrupção, engessamento e demais aspectos mencionados e presentes no Estado tem, na perspectiva reformista, origem na Constituição de 1998, sendo esta, em diversas passagens do documento oficial, referida como "retrocesso burocrático".

A reforma (supostamente desburocratizada) idealizada por Bresser-Pereira é então sustentada em três dimensões-base: 1) Dimensão institucional-legal - que descentraliza a gestão ao criar agências executivas e organizações sociais; 2) Dimensão cultural - que representa a mudança de valores burocráticos para os gerenciais; 3) Dimensão gestão - por em prática as ideias gerenciais de melhor qualidade e menor custo.

De forma a defender sua idealização, Bresser-Pereira declara:

pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser mais eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados [...] o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, e, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social [...] um Estado menor, mas melhor. (BRESSER-PEREIRA, 1998. p. 37-38-39)

Nota-se com isso que Bresser-Pereira esforça-se para transmitir a ideia de que para reconstruir o Estado em bases mais eficientes é preciso, ao invés de melhorá-lo, reduzi-lo a um Estado ainda menor e, para tanto, é preciso ter um governo gerencial democrático que preze pela liberdade de mercado para com isso manter a estabilidade da economia.

Sua postura vai de encontro com posições teóricas e políticas do neoliberalismo as quais propagam uma visão que desqualifica a atuação do Estado (como corrupto, opressor, etc) para que a sua própria compostura, ao contrário e intencionalmente, seja prestigiada como aquela que possibilita a existência de um espaço de liberdade, de criação, imaginação e dinamismo.

Logo, a implementação do modelo de administração pública gerencial representa a mudança de um Estado social burocrático (que renuncia suas responsabilidades sociais) para o mais eficiente Estado social liberal (que supostamente protege os direitos sociais) pela consideração da competitividade como elemento fundamental para substanciar as atividades voltadas as necessidades sociais e assim firmar um determinado modelo de relação entre público e privado.

Baseando-se na dimensão institucional-legal da Reforma do Estado, é criado o Programa Nacional de Publicização. Também conhecido por lei de "publicização", esta é definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como:

a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1995. p.12-13)

Esta lei é o marco jurídico que transfere para o setor privado as atividades que, a partir de então, são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, portanto, podem ser controladas pelo mercado em seu diverso conjunto de entidades "públicas não-estatais"⁴ também conhecidas como entidades do terceiro setor.

A partir da lei de publicização, é elaborado um conjunto de outras leis e decretos voltados a regular a atividade das diversas entidades de direito civil privado com interesse público, não-governamentais e sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor.

⁴ Sobre o caráter "público não-estatal", Bresser Pereira afirma que: "o fato de ser pública não-estatal implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O Estado controla mediante a legislação e o repasse de fundos ("parceria"), a empresa que opera mediante sua lógica gerencial e lucrativa. O usuário é o grande ausente nesta atividade de controle do serviço social desenvolvido pela entidade pública não-estatal."

Para Joana Coutinho, o terceiro setor envolve um grande conjunto de entidades de função pública que não visam o lucro e que:

neste campo estariam desde as organizações de cunho religioso, as fundações (geralmente ligadas a uma grande empresa capitalista), as associações beneficentes e assistenciais, as organizações de voluntários, até formas de organização dos trabalhadores (como as cooperativas). (COUTINHO. 2011. p.34)

A autora reforça sua ilustração citando Augusto de Franco, o qual identifica características comuns entre organizações do chamado terceiro setor, que são:

1) estão fora da estrutura formal do Estado (o que não impede que o Estado, em alguns casos, regule o seu funcionamento, como ocorre em relação aos partidos políticos); 2) não tem fins lucrativos (quer dizer, não distribuem eventuais lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou associados); 3) são constituídas por grupos de cidadãos na Sociedade Civil, como pessoas de direitos privados; 4) são de adesão não compulsória; 5) produzem bens e/ou serviços de uso (ou interesse) coletivo. (FRANCO. 1999. apud COUTINHO. 2011. p34)

Ademir Alves da Silva também contribui ao referir que a mesma categoria abrange um rol de organizações como:

sociedades comerciais, sindicatos, instituições religiosas, partidos e suas fundações, entidades de benefício mútuo, empresas de planos de saúde, hospitais não gratuitos e suas mantenedoras, escolas privadas não gratuitas e suas mantenedoras, cooperativas, fundações públicas e organizações creditícias. (SILVA. 2010. p. 142)

Três são as modalidades de entidades do terceiro setor que se destacam por sua relevância na área de ações sociais. Em seu respectivo embasamento legal⁵, segundo Montaña, são:

- Organizações Sociais - A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

- Organizações Filantrópicas - A Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, altera os dispositivos anteriores para isenção de contribuição à seguridade social, dirigidos a entidades filantrópicas (SZAZI. 2000. pgs. 94 e 205). O Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos, alterado posteriormente pelo Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000 (SZAZI. 2000. pgs 94 e 230).

Suas atividades são voltadas à: Assistência social beneficente e gratuita a pessoas carentes, especialmente crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência; prestação de serviços de pelo menos 60% ao SUS; Oferta de vagas integralmente gratuitas a carentes por entidades educacionais; atendimento à saúde "de caráter assistencial". (SILVA, 2004, p.143)

- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e institui e disciplina o termo de parceria (ZSASI. 2000. pgs. 96 e 207). O artigo 9º da lei institui o termo de parceria, a ser firmado entre o Poder Público e as OSCIPs, destinado ao vínculo de cooperação entre as partes (idem: 210). A lei é regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de junho de 1999 (cf. idem: 241 e pela Portaria MJ nº 361, de 27 de julho de 1999 (cf. idem: 258). É alterada pela Medida Provisória nº 2.123-29, de 23 de fevereiro de 2001. (MONTAÑO. 2010. p.203-204)

Para corroborar com essa determinação legal, o Estado desenvolve modalidades para cooperar e financiar as entidades, são elas: Auxílios e Contribuições; Subvenções Sociais (custeio de despesa das entidades);

⁵ O embasamento legal aqui apresentado tem a intencionalidade de apresentar a legislação que rege, direta ou indiretamente, entidades do terceiro setor não tendo o objetivo, portanto, de analisar criticamente seu processo regimental.

Convênios, Acordos ou Ajustes (termo jurídico para firmar cooperação); Contratos de Gestão (destinação de recursos sem processo licitatório); Termos de Parceria (transferência de recursos públicos de forma a substituir a responsabilidade do Estado); Isenção de Impostos (renúncia do recolhimento de impostos).

Capítulo II - Identificação, promessas e lógica de funcionamento do Terceiro Setor.

Sabe-se que o uso das palavras não é aleatório. As palavras são carregadas de sentidos, juízos e valores que revelam o pensamento e visão de mundo de quem as profere.

A denominação "terceiro setor" tem sua origem nos Estados Unidos, e é considerado um termo genérico - uma palavra polissêmica, ou seja, uma expressão que designa vários sentidos e que por isso possibilita interpretações e perspectivas diversas.

Para compreender a identidade e promessas do terceiro setor é preciso entender as relações entre Estado e sociedade; justiça social, igualdade e liberdade; política e economia; e público e privado.

A interpretação hegemônica de sociedade, de perspectiva liberal, defende a fragmentação da sociedade em esferas (ou setores) autônomas, como se fosse possível, referindo-se ao Estado e ao mercado por exemplo, a existência de uma política "deseconomizada" ou, uma economia "despolitizada". Trata também essa autonomia com status de novidade como por exemplo: nova questão social, nova solidariedade, novo associativismo, etc.

Entre seus pensadores clássicos⁶, os que mais se destacam por essa ideologia são: Tocqueville, com seus estudos sobre o livre associativismo contra a "tirania da maioria"; Hayek, que faz discussões voltadas aos "livres agentes de mercado"; e Habermas, que debruça-se sobre o "mundo da vida". Esses autores tem em comum o questionamento acerca da incompatibilidade entre igualdade e liberdade, justiça social e livre iniciativa, sistema democrático e sistema de liberdades individuais.

⁶ A síntese das principais ideias destes pensadores foram obtidas de anotações feitas das aulas de Teoria Sociológica e Economia Política cursadas na faculdade.

Em traços gerais, a idéia central destes renomados autores é a de que o Estado intervencionista (de providência e de Bem-Estar Social) é um limite a liberdade e, por isso, precisa ser reduzido para que um poder exterior a ele, seja na forma de agentes do mercado, do livre associativismo ou de uma "nova" sociedade civil, para citar alguns exemplos, possa expandir suas ações. Logo, reduzir o poder do Estado "tirânico" permite o surgimento de uma "nova sociedade civil" que não opera na contradição capital/trabalho, mas na contradição justiça social/liberdade.

Deste modo, o terceiro setor é o "setor" de origem privada e finalidade pública que pretende superar a polarização entre os outros dois setores (estatal e mercantil), já que somente no campo da "sociedade civil" é que seria possível haver articulação entre mercado e Estado enquanto instituições de interesses contrários.

É importante destacar que o capitalismo é tido como uma ordem "natural" para os autores liberais, pois, dado o fracasso da experiência socialista, o que resta é aceitar o capitalismo globalizado como uma realidade natural e perpétua, e, a partir desse consentimento, trabalhar apenas os meios necessário para tornar o capitalismo mais harmonioso e mais humano.

Essa forma de compreensão do capitalismo como uma estrutura estática e imutável é conhecida como "cultura do possibilismo" que, para Montaño, significa a compreensão de:

naturais e imodificáveis a globalização e as transformações neoliberais - as privatizações, a terceirização e a flexibilização do contrato de trabalho, as reformas administrativas -, ao considerar-se como insuperável a ordem capitalista, procura-se, no seu interior, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível. (MONTAÑO. 2010. p.140)

A novidade que o terceiro setor propõe como alternativa para melhorar o capitalismo é a de desenvolvimento da "sociedade civil autônoma" da ordem do capital e, em certo limite, em contraposição ao Estado.

A idéia de que o capitalismo não precisa ser alterado/superado (porque é possível incorporar as demandas e interesses de todos os setores) e também de que não pode ser alterado/superado (porque é a última forma possível de desenvolvimento social) remete à compreensão marxista de fases monopolista e flexível do capitalismo. De acordo com Montaño, as características dessas fases são:

Na primeira fase do monopolismo, no século XX, a estratégia hegemônica do capital aponta no sentido de diminuir as resistências operárias mediante a incorporação sistemática de demandas trabalhistas, mostrando um sistema (e um Estado) capaz de gerar "bem-estar social" para todos. Na segunda (e atual) fase, a estratégia aposta na desmobilização mediante a resignação frente a fenômenos supostamente naturais, irreversíveis, inalteráveis. É a naturalização do social e sua desistorização; é a exarcebação do artifício de naturalizar, segmentar e fetichizar o real, para torná-lo ininteligível e inalterável; é a ascensão de um pensamento único. (MONTAÑO. 2010. p.142)

O terceiro setor é conduzido então por um ideal de sociedade supraclassista ou pós-marxista, ideal que, segundo Gohn "abrange cor, raça, sexo, nacionalidade, idade, herança cultural, religião, culturas territoriais, características sociobiológicas, etc" (GOHN. 1998. p.19). Esse ideal é também defendido por Montaño que justifica seu posicionamento fazendo uso do posicionamento de Petras, o qual culpa o marxismo

primeiramente, acusando a análise de classe de "reducionismo econômico", "eles" afirmam que ela obscurece a importância idêntica ou maior das identidades culturais (gênero, etnia); em segundo lugar, acusando esta análise de intelectualismo, entendem que não há interesses objetivos de classes; finalmente, o ataque fundamenta-se na noção de que "as grandes transformações na economia e na sociedade apagaram as antigas distinções de classe. (PETRAS. 1999. p.23 apud MONTAÑO, 2010, p.147)

Em contraposição a essa perspectiva que desconsidera a luta de classes como o motor que engendra a história, Montaño afirma que "o caráter de classe efetivamente perpassa essas lutas [...] e que a categoria 'trabalho' é o eixo central nos diversos aspectos da sociedade de classes (MONTAÑO. 2010. p.148) opondo-se assim a naturalizada e resignada postura supraclassista.

Também vai além ao referir-se a essa perspectiva de sistema imutável que leva os trabalhadores a agir de forma imediata e acrítica visando transformações imediatas e pontuais, pois a entende como funcional ao projeto neoliberal, porque:

ao agir de modo desarticulado, imediato, direto, nos 'problemas' singulares, numa realidade destotalizada, deseconomizada, despolitizada, imutável, sem história. Este agente deixa de ser sujeito, passa a se materializar num sistema supra-histórico. Já não se faz a (nem pensa na) história, mas apenas em estórias, singulares e cotidianas. (MONTANO. 2010. p.243)

A perspectiva hegemônica do capital utiliza-se de determinados aspectos para caracterizar o terceiro setor, os quais serão expostos e problematizados com base em formulações marxistas. Seus aspectos são:

1) Surgimento - Seu surgimento acontece "naturalmente" para designar todas as atividades de resposta aos problemas da sociedade civil que estão fora da esfera do primeiro setor (público-estatal) - o qual não pode solucioná-lo por supostamente estar em crise; e também do segundo setor (mercado-privado) - que não procura oferecer tal resposta por incompatibilidade a sua lógica lucrativa. Para Montaño, esse entendimento demonstra uma incoerência conceitual, pois "ao considerar o 'terceiro setor' como a sociedade civil, historicamente ele deveria aparecer como o 'primeiro'" (MONTAÑO. 2010. p. 55) dado o entendimento de Estado como uma instituição de representação da sociedade civil.

2) Denominação - Dada sua generalidade não existe um consenso entre teóricos e pesquisadores acerca de um rigor que caracterize com exatidão as

entidades que compõem o terceiro setor tendo em vista que este reúne em seu bojo uma grande variedade de organizações formais e atividades informais; voluntárias e/ou individuais, entidades de interesses políticos econômicos e singulares; categoria de trabalhadores, etc., que não são nem privadas, nem estatais.

Ao contrário da denominação hegemônica que a coloca num campo heterogêneo e que, nas palavras de Montaño "manifesta a aparência, mas escamoteia e encobre sua essência" (MONTAÑO. 2010. p. 52), o terceiro setor, ainda no entendimento do mesmo autor "nem é terceiro, nem é setor" (MONTAÑO. 2010. p.184). Carlos Montaño considera terceiro setor um termo equivocado e que deve ser interpretado em seu fenômeno real propondo então a denominação "ações que expressam funções a partir de valores" como alternativa, pois:

são ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir de valores de solidariedade local, autoajuda e ajuda mútua (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços). (MONTAÑO. 2010. p.184)

Ao incumbir a sociedade civil de responder as suas próprias necessidades, a questão política-econômica-ideológica que fundamenta tal ação é reduzida a uma questão técnico-operativa sobre a capacidade de determinado "setor", isolada em responder a tais carências.

Assim, a ênfase em uma lógica de "setor" no lugar de uma lógica de função encobre a perspectiva de totalidade que objetiva a fundamentar a realidade concreta e que expõe o padrão/função neoliberal de trato à questão social.

3) Caráter não-estatal e auto-governado - Essas designações mais confundem que explicam. Essa confusão na comparação entre Estado e governo, para Montaño:

não é gratuita; é que na verdade, as organizações do chamado "terceiro setor" não são estatais, porém, seu caráter não-governamental é questionado, porquanto seguem, direta ou indiretamente, a lógica da política de governo. (MONTAÑO. 2010. p. 137)

Distinguir as instituições "Estado" e "governo" é fundamental para entender a relação destas com as entidades do terceiro setor. Para Petras, conforme Montaño,

Estado é uma instituição de certa permanência estrutural; [...] que fornece os parâmetros - a estrutura a longo prazo, a grande escala - nos quais operam, como variáveis, as políticas e estruturas do Regime [...] Governo, são regimes temporais e transitórios, podem assumir várias modalidades, inclusive de governos de esquerda [...] que gestam e/ou administram por um determinado período. (PETRAS. 2000. p. 75-76 apud MONTAÑO. 2010. p.137)

Sendo assim, por seu caráter passageiro, o governo pode assumir posições a favor ou contra a lógica do capital, já o Estado não tem este aspecto momentâneo e, independente do tempo histórico, mantém seu caráter de instituição da ordem do capital.

Em relação a este proclamado aspecto de independência do Estado e também do governo, é importante constatar que o conjunto de entidades que compõem o terceiro setor, conforme as determinações legais, para existirem e funcionarem, precisam estabelecer termos de parceria (termo ideologicamente usado para referir-se a transferência de fundos públicos via financiamento, a qual representa a retirada da responsabilidade do Estado) com o Estado e, ao fazerem isso, necessariamente colocam-se numa condição de dependência à política de governo.

Quanto a isso, Montaño, afirma que:

O Estado, ao estabelecer 'parceria' com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros - aqueles selecionados pelo(s) governo(s). (MONTAÑO. 2010. p.57) [...] "Querendo ou não (e sabendo ou não) estão fortemente condicionadas sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência, suas prioridades - pela política governamental. Não tem a autonomia que pretendem - nem prática, nem ideológica e muito menos financeira - dos governos. (MONTAÑO. 2010. p.58).

Joana Coutinho colabora neste sentido quando defende que:

Quanto mais dependente do financiamento institucional, mais limitada a atuação das ONGs, que se deparam com um duplo dilema: se aceitam o financiamento, muito dificilmente não sucumbem à lógica do seu patrocinador; se permanecem autônomas, mais dificuldades terão para manter suas atividades. (COUTINHO. 2011. p.23)

Não apenas o Estado, mas também outras instituições (a exemplo os organismos internacionais e fundações empresariais) exercem igualmente o papel de subsidiador ao custear as atividades de entidades do terceiro setor também impõem exigências e requisitos que as colocam numa posição de subalternidade.

Devido então as circunstância de submissão e dependência, é incoerente considerar as entidades do terceiro setor como não-estatais ou ainda auto-governadas.

4) Caráter de não-lucratividade ou de anti-lucro - A alternativa que o terceiro setor propõe é o grande mérito de integração diferenciada dentro da ordem capitalista (e sem questionar seus fundamentos) por não ser lucrativa. No entanto, a suposta ausência de lucro que sustenta a diferenciação entre

terceiro setor e Estado é, por si só, uma inconsistência teórica já que o Estado também não tem fins lucrativos.

Para Montaño, essa diferenciação é por demais arbitrária, pois

na medida em que os partidos políticos, os sindicatos (direta ou indiretamente), muitos movimentos sociais e até diversas ONGs, que formam parte do chamado 'terceiro setor', têm por objetivo o acesso ao governo (sua conquista ou seu maior controle e influência) ou dele dependem. (MONTAÑO. 2010. p.156-157)

O caráter de lucro, no sentido de proveito que se tira de uma operação, se apresenta em ganhos (ainda que encoberta e indiretamente) do Estado ou organismos financeiros pois dependem destes para se manter. Devido a essa dependência, o terceiro setor adapta-se a lógica do capital e do lucro privado de forma a garantir sua existência sendo assim funcional ao sistema capitalista e não estando, portanto, à margem da lógica do capital e do lucro privado (e até do poder estatal) como faz parecer. Joana Coutinho colabora com este raciocínio ao destacar que "os fins lucrativos das ONGs aparecem na busca frenética por financiamentos e garantia de emprego" (COUTINHO. 2011. p. 29).

Outra importante consideração a se fazer é a função propagandística que melhora a imagem dos produtos (aumentando a venda ou o preço) de financiadores privados, assim como a isenção de impostos concedida pelo Estado as corporações privadas.

Há de se considerar também a pequena parcela do financiamento estatal que de fato chega aos destinatários finais de suas atividades sociais - a população usuária - já que a maior parte dos recursos financeiros são utilizados para custear os gastos operacionais (considerando, inclusive, a destinação de grande quantia aos salários de funcionários que ocupam cargos elevados na escala hierárquica).

5) Equiparação de terceiro setor à sociedade civil - A perspectiva dominante defende que a sociedade civil deve ser dividida em setores, derivando desta

divisão o segmento chamado terceiro setor. Quanto a essa separação da sociedade, Montaño compreende que:

ao isolar e autonomizar a sociedade civil da totalidade social, ao transformá-la em unidade harmônica, opera-se assim uma transformação desta, de uma esfera, espaço, âmbito do social, em sujeito. (MONTAÑO. 2010. p.275)

No discurso do terceiro setor nota-se que este se auto-denomina representante da sociedade civil e considera a sociedade civil como se fosse um ser uno e homogêneo.

No entanto, numa perspectiva contrária a defendida pelo terceiro setor, a sociedade civil é entendida como "um corpo articulado, organizado, relativamente homogêneo e auto-identificado" (MONTAÑO. 2010. p.274). Atentando-se as palavras de Montaño, ela é relativamente homogênea, o que difere de ser totalmente homogênea. O autor coloca-se dessa maneira porque compreende que a sociedade civil é composta por um conjunto de instituições que não são só diversas, mas também antagônicas.

A compreensão ideológica de sociedade civil como "sujeito" existe para permitir a caracterização do terceiro setor como representante do cidadão e que atua em contraposição ao Estado. Como oposto ao Estado, precisa constantemente promover o bastante conhecido discurso de satanização de tudo o que dele vem para, em contrapartida, pregar a santificação daquilo que é por si provido, ou seja, pelo terceiro setor travestido de sociedade civil.

A sociedade civil, diferente do pensamento hegemônico que a personifica e a transforma em sujeito, é concebida como arena de lutas a partir das contradições entre classes. Essa compreensão possibilita entender que os reais sujeitos da história são homens e mulheres e que as lutas são travadas em diversos espaços, sejam eles no espaço da sociedade civil, no espaço do Estado, na esfera produtiva e tantos outros.

6) Comparação ONG e terceiro setor - O terceiro setor é comumente equiparado à organização não-governamental (ONG). No entanto, apesar de pontos em comum, estes organismos se diferem em certos aspectos.

Tendo como característica central o entendimento de indivíduos que se organizam sem contar com o poder público para lidar com injustiças sociais, o termo "ONG" surge, segundo Landim, citado por Coutinho:

pela primeira vez na década de 1940, pela ONU, para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesse público, elas 'ganham' posteriormente papel consultivo em várias agências e fundos das Nações Unidas. (LANDIM. 1993. p.17 apud COUTINHO. 2011. p.15)

Essas entidades eram, em sua maioria, de origem americana ou européia e financiavam projetos de movimentos sociais voltados a temática dos direitos humanos e que visavam a consolidação de uma concepção de democracia que colocasse o povo como sujeito da história. Tal financiamento, para Joana Coutinho, "era justificado como uma forma de 'pagamento' desses países pela exploração à qual submetiam os países latino-americanos" (COUTINHO. 2011. p.16). Ainda segundo a autora "para se considerar ONG [...] não deve almejar lucro com a associação [...] basta se autodenominarem, excluindo entidades de classe, como os sindicatos, empresas ou partidos políticos" (COUTINHO. 2011. p.27)

No Brasil, o termo "ONG" tornou-se popular com a Conferência da Organização das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente, também conhecida como ECO-92 ou RIO-92, sediada na cidade de Rio de Janeiro, na década de 1990.

Devido a sua temática, possibilitou a articulação das ONGs com a igreja e com lutas reivindicatórias das mais distintas. Com isso houve certa aproximação com movimentos sociais de cunho classista, ou seja, aqueles que prezam o pertencimento de todo trabalhador à classe proletária na relação conflituosa entre capital/trabalho característica da sociedade capitalista. Houve

também, e mais fortemente, a aproximação com o que Alain Touraine, de acordo com Joana Coutinho, denomina "novos movimentos sociais". Segundo o autor:

O conceito de 'novos movimentos sociais' dispensaria, necessariamente, o de classe social, pois a noção de classe social corresponderia a um pensamento historicista, permitindo a oposição entre dominantes e dominados se baseasse na oposição entre a sociedade e a natureza. (TOURAINE. 1994. p.257 apud COUTINHO. 2011. p.15)

Os "novos movimentos sociais" reivindicam "novas" questões (como por exemplo: ecologia, racismo, machismo, feminismo, etc) sem ter por base formulações marxistas pois consideram que estas não visam mudanças no presente cotidiano, mas num futuro longínquo. Petras, citado por Montaño, colabora nesse sentido quando afirma que a ênfase marxista é reducionista, pois "as classes estariam se dissolvendo e, portanto, os principais pontos de partida deveriam ser os culturais e de identidade (raça, gênero, etnia, preferência sexual)" (PETRAS. 1999. 61 apud MONTAÑO. 2010. p.147)

Sobre os "novos movimentos sociais", Souza Santos considera que estes:

afirmaram-se contra a cidadania para, em nome de uma cidadania superior, conseguir compatibilizar o desenvolvimento pessoal com o coletivo e fazer da 'sociedade civil' uma sociedade política onde o Estado seja um autor privilegiado, mas não o único. Entretanto, se a transformação não pode ser feita só com o proletariado, tampouco pode ser feita sem ele ou contra ele. (SANTOS. 1994. p.231)

Tamanho pluralismo dos "novos movimentos sociais" representa a fuga do confronto com o capitalismo para Ellen Wood, de acordo com Coutinho, pois "não tem origem sistêmica, não tem lógica unificadora, nem raízes identificáveis" (WOOD. 2003. p.14 apud COUTINHO. 2011. p.19) já que

favorece a interlocução de atores autônomos de classes intermediárias e a penetração gradual desses novos movimentos em forma de ONGs no aparelho do Estado, e não a exclusividade do Estado neste processo.

Um exemplo de que estes "novos movimentos sociais" não estendem sua ação à totalidade é a incorporação de ONGs em processos decisórios em nível local (como em conselhos populares), restringindo-se à definição de como utilizar os recursos públicos, mas não em nível universal ou macroeconômico, deixando este âmbito para o Estado.

A relação dos "novos movimentos sociais" com o Estado por meio de "parceria" não acontece, para Montañó, "numa relação de luta, de reivindicação, mas de 'pedido', de 'negociação' entre parceiros" (MONTAÑO. 2010. p.274). Além do mais fazem com que estas passem, ainda pelo mesmo autor, "a serem vistas como menos politizadas, mais empresariais, voltadas para o autofinanciamento ou para a procura de parcerias no sentido de obter fundos, o que lhes exige maior eficiência" (MONTANO. 2010. p. 139).

Em outras palavras, os movimentos sociais que se tornam "parceiros" do Estado para garantir sua sobrevivência são cooptados e pela lei de publicização que os institucionaliza em entidades do terceiro setor.

Já em relação aos movimentos sociais de base classista, por serem combativos ao Estado e, justamente por isso, não obtêm subsídios deste, não progridem com a mesma força e intensidade para atuar em equivalência com o subsidiado terceiro setor.

Montañó colabora nesse sentido, pois a este respeito entende que "o movimento social, com menos adesão e recursos, tende a se reduzir em quantidade e em impacto social" (MONTAÑO. 2010. p 274).

Quanto a isso, Joana Coutinho, nas palavras de Renato, afirma que:

Há, claramente, uma tendência de 'onguização' da sociedade, substituindo o conceito de 'sociedade civil' pelo de entidades beneméritas que se voltam para a prática localizada do bem e renunciam, assim, à perspectiva de melhorar a sociedade

como um todo. (RIBEIRO. 2000. p40 apud COUTINHO 2011. p.81)

Dessa forma é estabelecida a função do terceiro setor como suposto mediador (e até mesmo representante) da sociedade civil anti-classista que assume uma postura particularista, pontual e segmentada que se encontra fora das contradições entre capital/trabalho, que não surge das necessidades da população, mas das condições determinadas pelas instituições financiadoras, e que também não questionam a produção e distribuição da riqueza socialmente produzida.

Quanto as premissas do terceiro setor, uma delas é que tais entidades propiciariam o desenvolvimento democrático.

Bresser-Pereira acredita que o terceiro setor defende a democratização da sociedade civil, pois, como consta na lei de publicização "sua ação é descentralizada e pensada em termos políticos, envolvendo distribuição territorial de poder, existe uma clara relação com a democracia" (BRESSER-PEREIRA. 1998. p.106), o que leva a uma contradição entre aquilo que distingue sociedade civil e terceiro setor.

O terceiro setor refere-se a instâncias de auto-ajuda e de ajuda ao próximo sob a determinação de "parcerias" mediante negociações e acordos entre classes. Já a sociedade civil diz respeito a um contexto mais amplo que inclui atividades classistas que fazem luta e confronto contra a ordem instituída.

A ordem capitalista permite, para José Paulo Netto e nas palavras de Montaño:

moderna democracia política, fundada na generalização do reconhecimento social da igualdade jurídico-formal dos indivíduos e comportando a incorporação amplos segmentos sociais nos cenários da ação e da intervenção sociais. (NETTO. 1990. p. 76 apud MONTAÑO. 2010. p.160).

A igualdade formal deste modelo de democracia é, não só aceita como também fortemente promovida para permitir a manutenção da hegemonia do sistema capitalista. Serve assim, de instrumental de controle de classe já que impede a concretização de uma igualdade real, que de fato contemple os anseios da população.

A democracia no contexto do terceiro setor não visa erradicar as diversas formas de submissão, alienação e exploração porque ela não almeja a hegemonia social da classe trabalhadora, ou seja, que as decisões sejam tomadas com o consenso dos trabalhadores.

Montaño reforça este pensamento ao defender que:

Uma democracia dentro da ordem, sem questionar/alterar a propriedade privada e a hegemonia da fração de classe no poder - que permite tanto a exploração e as formas de submissão e dominação sociais quanto a direção político-ideológica da população, que não questiona/altera nenhuma variável econômica ou política sistêmica, que mantém/reforça as fontes de poder da (fração de) classe hegemônica, e busca, no lugar das (suprimindo as) lutas de classes, a "parceria" entre estas, como o caminho para a democratização - é, um projeto condenado a ser mais um processo instrumentalizado pelo capital e, portanto, funcional a ele. (MONTANO. 2010. p. 162)

Neste cenário, o desenvolvimento da democracia dá lugar a um verdadeiro esvaziamento do poder democrático historicamente conquistado por lutas de classes onde o trabalhador tem sua capacidade real de decidir sobre as questões que o afeta reduzida, demonstrando assim que o que está posto é um superficial modelo de democracia que se estende, que se generaliza, mas que paradoxalmente é esvaziado.

A democracia pensada no âmbito da sociedade civil, quando não pensada também no âmbito estatal (exclusiva instituição garantidora de direitos) representa fragmentação. Por essa razão Montaño constata que "não há uma democracia na sociedade civil, outra no Estado, outra no mercado - o processo é único, desenvolvido diferenciada mas articuladamente em diversos espaços" (MONTAÑO. 2010. p.164) para reforçar que democracia é uma

instituição geral e que a população precisa tomar partido das decisões centrais que afetam suas vidas.

Já outra premissa é o que o terceiro setor estimularia os laços de solidariedade local e voluntária.

Com a diminuição da responsabilidade do Estado de responder as necessidades sociais, os defensores do terceiro setor reforçam a necessidade de haver laços de solidariedade. A solidariedade para o terceiro setor ora é entendida como o voluntarismo - que expressa ações de valor altruísta que procura ajudar o próximo em suas necessidades; ora como uma obrigação, uma atividade compulsória a ser operacionalizada pela instituição.

Para o primeiro caso, apela-se para a boa vontade, a empatia, a reciprocidade, o amparo e a ajuda; já no segundo caso, como um socorro obrigatório a ser prestado a quem requer solidariedade.

O conceito de solidariedade, quando baseado no voluntarismo, recusa a solidariedade de classe e prejudica o sentido da coisa pública, pois contribui para ofuscar o dever do Estado no trato as demandas da sociedade. Além do mais, faz com que as pessoas se auto-responsabilizem (direta ou indiretamente) pela solução de suas próprias necessidades, atendendo a finalidade do projeto neoliberal.

Assim, a responsabilidade estatal é substituída pela responsabilidade dos usuários particulares, o que esvazia a dimensão de conquista dos direitos. Exemplo disso são características de universalização, distributividade e incondicionalidade das políticas sociais que, nessas circunstâncias, são trocadas pela iniciativa moral de ajuda e caridade a qual, por exemplo, não pode ser judicialmente reclamável, quando inviabilizadas em seu acesso.

Essa solidariedade que desconsidera a totalidade da luta de classes oferece, para Montaño "respostas pontuais às necessidades emergenciais das lutas mais profundas pela emancipação do trabalhador" (MONTAÑO. 2010. p.169)

Logo, o "desenvolvimento sustentável" que visa atender o bem-estar geral, é o que intenciona o terceiro setor ao engajar todos de forma solidária e desinteressada, o qual, para Montano, "encobre seu real beneficiário, o capital" (MONTAÑO. 2010. p. 150) dado o entendimento desse "desenvolvimento natural" como um processo que substitui a negociação pelas lutas, que põe as parcerias no lugar de enfrentamentos e que coloca o engajamento com enfoque na auto-ajuda no lugar dos interesses antagônicos os quais, portanto, contribuem para a desmobilização e despolitização da sociedade.

Em relação à lógica de funcionamento do terceiro setor, focaremos em seu modo de operacionalização (supostamente sem fins lucrativos) o qual limita sua atuação.

Como decorrência do desenvolvimento de atividades que não objetivam gerar lucro diretamente, muitas entidades não obtém receita suficiente para autofinanciar suas atividades de forma estável. Assim, a "gratuidade" de suas atividades-fim torna-se um obstáculo à promoção de sua auto-sustentabilidade.

Para lidar com esse dilema, o terceiro setor aposta no redirecionamento de suas atividades. A missão do terceiro setor passa a ser dividida entre a prestação de serviços à população e a captação de recursos, pois a busca por fundos é fundamental à sua existência.

Tendo sua missão descaracterizada pela busca por recursos, a função social do terceiro setor é comprometida. A atividade central - orientada pelos interesses da população - torna-se atividade auxiliar, pois o terceiro setor precisa de recursos financeiros para sobreviver, ou seja, precisa renunciar seus valores para auto-gerar seus rendimentos. Montano afirma que tal descaracterização também tem a ver com a expansão do terceiro setor, pois para o autor esta ocorre a partir da:

mudança de orientação dos doadores internacionais de não destinarem recursos diretamente aos movimentos sociais e populares, mas agora às ONGs [...] e dada a criação de um vasto número de ONGs cujo objetivo central, senão único, é a

própria captação desses recursos (fundraising) e a geração de (auto)emprego. (MONTAÑO. 2010. p.224)

Tendo claro que um dos objetivos (se não o principal) da entidades do terceiro setor é a assegurar a própria existência, Coutinho contribui com a concepção de Montañó quando afirma que:

Suas necessidades imediatas requerem a manutenção de um espaço físico, a publicidade do trabalho desenvolvido e gastos com funcionários que consomem um montante de recursos financeiros maior que o despendido com as tarefas que justificaram sua criação (caridade, solidariedade, combate à violência, etc. (COUTINHO. 2011. p.68)

Para conquistar as acirradas verbas da captação de recursos, o terceiro setor exige capacitação e qualificação do seu quadro de funcionários de modo a atender as determinações da "lógica de mercado" imposta por seus financiadores. Logo contam com a presença de técnicos especialistas (pessoas com diploma universitário voltado a sua área de atuação da entidade) bem como equipe de trabalhadores administrativos.

É importante destacar que tendo uma equipe competente para buscar recursos, muito se dedica ao marketing, com campanhas publicitárias para conferir maior visibilidade as suas ações, sendo estas essenciais para garantir a oferta de seus serviços às empresas privadas e aos governos.

Para sustentar a mão de obra altamente qualificada e se sobressair perante uma intensa dinâmica de concorrência, as entidades do terceiro setor investem um montante maior nesses quesitos do que no desenvolvimento de sua finalidade de atendimento à população, o que evidencia a lógica de "mundo dos negócios" contida em seu movimento.

Para impulsionar a captação de recursos o terceiro setor apoia-se no discurso que por um lado atribui valores de excessiva desconfiança no Estado (tido como corrupto, burocrático, ineficiente, etc) e, por outro, exalta uma

exagerada confiança na "sociedade civil" (tida como mais eficiente, democrática, mais próxima do povo e das pessoas excluídas, etc).

Esses valores que minimizam o papel do Estado e maximizam o papel privado contribuem para que o cidadão invista não no Estado, mas no terceiro setor. Montañó colabora nesta compreensão quando afirma que "em lugar de financiar a função social (do Estado) e suas atividades mediante impostos compulsórios, financiam-se mediante 'doações' espontâneas e voluntárias" (MONTAÑO. 2010. p.211). As doações espontâneas e voluntárias as quais o autor se refere significam que o financiamento das respostas às necessidades sociais é deixado à boa vontade e sensibilidade de cada um para com o próximo.

As fontes de recurso do terceiro setor, provém, segundo consta no Cadernos Abong nº27 de maio do ano 2000, principalmente de:

- 1- Simpatizantes, membros filiados à organização e público em geral:
- 2- Empresas "doadoras" (investidoras) ou fundações de filantropia empresarial:
- 3- Atividades comerciais e vendas de serviços:
- 4- Instituições estrangeiras:
- 5- Recursos governamentais:

Analisando criticamente os pormenores dessas fontes, os tópicos referem-se a:

- 1- Simpatizantes, membros filiados à organização e público em geral - Diz respeito ao pagamento (em dinheiro) de mensalidade ou anuidade para ser filiado/sócio da entidade. Assim como da doação de trabalho voluntário (de qualidade duvidosa) a qual substitui a atividade profissional/assalariada (de qualidade) que por sua vez contribui para gerar desemprego.
- 2- Empresas "doadoras" (investidoras) ou fundações de filantropia empresarial - O empresariado, além da isenção de impostos, vê na "consciência social" a melhora da imagem da sua marca, produto ou serviço, atrelando a ela a denominação de "socialmente responsável".

O intuito de melhora de sua reputação visa criar uma certa aceitação, ao reverter parcela de seu lucro no "social" de modo que a comunidade conforme-se com os estragos que as empresas causam no local onde estão inseridas. Exemplo claro disso é o consentimento com a degradação ao meio ambiente como prejuízo "inevitável" da atividade de indústrias.

3- Atividades comerciais e vendas de serviços - O terceiro setor se dispõe a exercer uma atividade lucrativa com o intuito de gerar renda para garantir sua sobrevivência. Para isso, participa da comercialização de bens e serviços diversos.

Em relação aos bens materiais que vende, estes quando não são produtos advindos de doações são produtos comprados por um preço menor e vendidos à um preço maior. Assim brinquedos, roupas, acessórios, refeições/alimentação (a este exemplo podemos nos referir as festas comemorativas: festa de aniversário da entidade, festa do dia das crianças, festa junina, festa natalina, etc.).

Já quanto aos serviços, os profissionais que atuam em entidades do terceiro setor vendem sua mão de obra em forma de consultoria ou atendimentos especializados a quem puder ou quiser pagar por sua hora técnica particular/privada de forma a gerar renda para a entidade e com isso garantir a existência de seu emprego.

4- Instituições estrangeiras - Organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre tantos outros órgãos que fazem "doações" ou "empréstimos" aos países periféricos.

5- Recursos governamentais - Os recursos governamentais referem-se a transferência estatal de enormes quantias de recursos às entidades do terceiro setor por meio de parcerias, subvenções, fomentos, etc já mencionados ao longo deste trabalho.

Quanto a essa transferência, onde o Estado renuncia seu dever de arrecadação de impostos, é importante destacar que quem paga a conta, em sua maioria, é a classe trabalhadora. Montañó aponta que uma "reforma

tributária" está em fase de projeto no Brasil. Esta reforma tributária visa desresponsabilizar ainda mais o Estado, repassando a conta ao trabalhador, pois sua fonte de recolhimento é transformada de "impostos diretos (sobre o lucro, o patrimônio, a herança) em impostos indiretos (particularmente sobre o consumo)" (MONTAÑO. 2010. p.215)

Na verdade, o repasse de contas com a finalidade de socializar os custos sociais é o que busca o terceiro setor. De acordo com Maria Paniago, isso acontece para que

haja uma dupla exploração da classe trabalhadora. Além de ser produtora da riqueza que gera os recursos do Estado, ainda tem de se envolver diretamente, através dos recursos da 'comunidade' na satisfação de suas necessidades. (PANIAGO. 2001. p.12)

Em suma, as referidas fontes de financiamento evidenciam que as teses de "perda" (leia-se: "retirada") da intervenção do Estado e sua consequente "compensação" pelo terceiro setor de fato não compensa porque não ressarcir sua falta, não supre sua ausência, portanto, não justifica seu famigerado pressuposto de compensação, pois, conforme entendimento de Ricardo Antunes, o "terceiro setor é consequência da crise estrutural do capital, da sua lógica destrutiva vigente, bem como dos mecanismos utilizados pela reestruturação produtiva do capital" (ANTUNES. 2009. p.112)

Considerações Finais - Implicações do Terceiro setor na sociedade brasileira e na perspectiva de atuação serviço social

A fim de compreender as implicações do chamado terceiro setor é preciso ter claro o processo neoliberal de reestruturação do capital que reforma o Estado, que transforma a legislação trabalhista (flexibiliza e elimina leis que garantem os direitos que foram conquistados pela classe trabalhadora), que altera a base democrática (menor participação da sociedade nos processos decisórios).

No entanto, o terceiro setor é um tema que excede o conteúdo acerca do chão histórico (passado e atual) sua identidade, promessas e real lógica de funcionamento os quais já foram abordados nos capítulos anteriores. Tendo isso em vista, serão abordadas então as implicações do terceiro setor na sociedade brasileira.

O ponto de partida para tratar desse assunto será o crescimento do terceiro setor sob seu inflado discurso de crise fiscal do Estado e de sua "escassez" de recursos para intervir nas respostas às necessidades da população. Algumas perspectivas, segundo Montañó, identifica tal crise como resultado da:

perda de arrecadação do Estado - aumento da informalidade do trabalho, sem contribuir para os cofres públicos; aumento da evasão fiscal, supostamente impossível de controlar; relação trabalhadores passivos/trabalhadores ativos -, e/ou do elevado gastos (social) sem retorno - com políticas sociais, assistência, subsídios, compensações, etc. (MONTANO. 2010. p.216)

Quando na verdade, o real motivo de escassez de recursos estatais tem mais a ver com a destinação que tem sido dada de tais recursos. As autoridades tem feito uso dos recursos públicos em favorecimento do capital e até seu em proveito próprio, como atesta Montañó ao referir-se ao:

pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, superfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, corrupção, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial. (MONTAÑO. 2010. p.216)

Assim, as áreas fundamentais para a acumulação de capital são favorecidas enquanto o provimento de recursos para financiamento das políticas sociais é tida como área que gera déficit no orçamento público como Janaína Duarte a caracteriza, pois entende que:

As políticas sociais (universais) inseridas na concepção de direito social são acusadas de gerarem a crise dos fundos públicos e constituírem-se em “mau-investimento”, em atividades burocráticas e sem retorno. (DUARTE. 2008. p.52)

Com o entendimento da área social como um gasto sem retorno, o incentivo ao desenvolvimento da produção econômica é privilegiado por não representar prejuízo aos cofres públicos. Para efetivar esse objetivo, segundo Montaña:

na concepção neoliberal, processa-se fundamentalmente com privatizações de empresas públicas, ajuste de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhistas e eleitoral, recorte do financiamento da área social. (MONTAÑO. 2010. p.218)

O que obviamente representa o apoio e favorecimento ao empresariado em detrimento do atendimento as necessidades dos cidadãos, sendo esta inversão de prioridade uma considerável perda para a classe trabalhadora.

As políticas sociais então tornam-se alvos a serem atacadas. No entanto, sua existência não é em si um problema como bem ressalta Montaño, mas "sua inexistência ou seu precário desenvolvimento (...) e sua privatização interna é o que constitui o problema central" (MONTAÑO. 2010. p.41). O autor vai além neste assunto ao complementar seu posicionamento com o que chama de "falácia da melhor qualidade com menor custo" pois considera que:

os serviços sociais e assistenciais tem uma clara função social, não mensurável financeiramente: portanto, não podem ser avaliados seguindo critérios gerenciais (regidos pela relação custo/benefício) nem empresariais (orientados pelo lucro). (MONTAÑO. 2010. p. 42)

A tese da escassez de recursos que serve para resguardar a economia, serve de pretexto também para utilizar as políticas sociais como alvo a ser atacado pelo crescimento do terceiro setor que tem em seu foco a mercantilização destas políticas, atingindo assim a reconstituição do mercado que visa o neoliberalismo.

As políticas sociais são transferidas para o âmbito privado, imediato e individual o que representa a passagem de uma lógica democrática para uma lógica da sociedade civil do mercado, destituindo assim o caráter universal, não-contratualista e constitutivo de direito de cidadania das políticas sociais.

Com bem afirma Montaño, tais respostas:

não constituíam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade de serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a 'solidariedade social' passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua. (MONTAÑO. 2010. p.189)

Tendo o mercado como instância de primazia das políticas sociais, destitui-se o caráter universalista, com igualdade de acesso, etc., e em seu lugar é posto um modo de resposta que vai de acordo com o poder aquisitivo de cada um, ou seja, da lógica de um comércio. Logo, quem tiver condições para contratar um serviço privado, irá fazê-lo.

Criado esse individualismo, quem não puder pagar é entregue à própria sorte, pois suprir as carências dos despossuídos fica a cargo da filantropia e do voluntarismo.

Com esse novo trato da questão social, a orientação das políticas sociais são alteradas de forma significativa principalmente em três quesitos. São eles:

1) São privatizadas - (transferência em forma de recursos para o mercado ou sociedade civil) que é um retrocesso histórico, pois significa a perda de um avanço, um progresso que é o direito conquistado pela classe trabalhadora.

Sobre o motivo da privatização das políticas, Laurell afirma que "a privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável" (LAURELL. 1995. p.167), assim, aquelas que não são lucrativas são mantidas no Estado ou diretamente eliminadas, o que demonstra o claro interesse de lucro em seu pretexto.

A privatização também ocorre quando os serviços estatais são insuficientes ou precários, justificativa essa para que os fundos públicos sejam entregues para empresas "cidadãs" ou até mesmo à empresas subcontratadas (terceirizadas) pelo Estado.

Devido à privatização, as entidades do terceiro setor atuam com a prestação de serviços em caráter de refilantropização. O público usuário de tais serviços pode até considerá-lo positivo, porém, como afirma Joana Coutinho:

sob a perspectiva de classe seu efeito é exatamente contrário: suas ações de auto-ajuda são desenvolvidas, em cada comunidade, por um tempo determinado. Findado o prazo, findam-se também o financiamento e o projeto. Ficam os

'beneficiados', e lá vai a ONG continuar sua peregrinação por um 'projeto piloto' e novos empreendedores. (COUTINHO. 2011. p.29)

Para Duarte a refilantropização, portanto:

mascara o novo para preservar o velho, transforma direitos em ajuda, em favor, em ação solidária, em participação da sociedade civil organizada, ou seja, em ações que terminam por ampliar a desigualdade. (DUARTE. 2008. p.53)

2) São focalizadas - Devido a suposta crise financeira, as políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas a um segmento social específico (geralmente aquele que apresenta carecimento de necessidades básicas ou ainda, os mais "pobres entre os mais "pobres") o que vai contra o princípio universalista - condição do direito de cidadania - da seguridade social.

As propostas neoliberais de proteção social, para Yasbek são:

propostas reducionistas, onde a Assistência passa a ser para as situações extremas, portanto, com alto grau de seletividade, e direcionada aos estritamente pobres, através de uma ação humanitária coletiva [...] Ou seja: é uma política social que passa a ser pensada de modo residual, apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado ou ainda através de recursos familiares e/ou da comunidade. (YAZBEK. 1996. p.42)

O trabalhador assume o encargo de responder às suas necessidades e reproduzir-se como força de trabalho liberando o capital deste "ônus" promove, para Montaño, "a ação filantrópica de entidades sociais, ora pela prestação de serviços privados (e lucrativos), para a grande parcela de população não coberta e/ou satisfeita pelo Estado" (MONTAÑO. 2010. p.192).

3) São descentralizadas - A descentralização administrativa implica em uma desconcentração financeira e executiva, porém mantém a concentração normativa e política.

Essa descentralização se refere a transferência do gerenciamento, do processo administrativo para os municípios e entidades do terceiro setor e a esfera política de decisão e regulamentação é mantida a cargo de órgãos federais.

Assim, os municípios mais pobres e sem capacidade para financiar os serviços, ou seja, os que mais precisam, são justamente os que mais sofrem pela carência e falta de recursos.

Esse contexto de alteração no direcionamento das políticas sociais além de reduzi-las em quantidade, qualidade e variabilidade, também gera certas inflexões aos trabalhadores da área. Entre as diversas áreas do saber, o serviço social, segundo Montaño, compreende que:

as políticas sociais constituem a base de sustentação funcional-ocupacional do Serviço Social, caracterizando sua funcionalidade, sua legitimidade, criando o espaço de inserção ocupacional, e se elas foram e estão sendo significativamente alteradas no atual contexto socioeconômico e político, podemos então afirmar que a profissão de Serviço Social tende a sofrer transformações relevantes na sua demanda e no seu campo de atuação, na sua modalidade de intervenção e no seu vínculo empregatício. (MONTAÑO. 2010. p.244)

Este entendimento (de política social como base de sustentação) refere-se a consideração do Estado como instância privilegiada de intervenção no trato à questão social e atribui à profissão funcionalidade e legitimidade.

Esta apreensão define, portanto, o assistente social como o agente de implementação da política social e que é instrumentalizado por esta (política social como meio para atingir sua finalidade) e não o contrário.

Pensar a política social como instrumento de intervenção do assistente social, no contexto neoliberal e de atuação do terceiro setor, separa a função

de prestação de serviços (de base material) da atividade político-educativa. Em outras palavras, é oferecer apenas atividade político-educativa quando o cidadão busca mais que isso, busca atividade político-educativa e também subsídios materiais para suprir suas carências.

Somente no âmbito do Estado, e por meio da política social como direito, é que o cidadão encontra - inseparavelmente - o suporte de base material com a atividade político-educativa.

A separação do que é inseparável (base material sem função sócio-educativa) ocorre apenas no terceiro setor e coloca a profissão em crise de legitimidade.

Logo, a política social enquanto instrumento de intervenção do assistente social significa a retirada do Estado, a precarização e diminuição da política social estatal e a substituição destas pelo terceiro setor com sua oferta de serviços não-direitos.

Como bem destaca Montaña "o Serviço Social não evolui da caridade e filantropia, então também não pode esta profissão evoluir na (se transformar em) caridade e filantropia" (MONTAÑO. 2010. p.247) para referir-se a nociva e suposta "passagem" dos serviços sociais estatais para o terceiro setor.

O que é referido como "passagem", na verdade é, ainda segundo Montaña:

uma tendencial perda paulatina do espaço profissional-ocupacional dos assistentes sociais (fundamentalmente no âmbito estatal), que deixa lugar para - porém não evolui em - um aumento das práticas filantrópicas e voluntárias (no interior do chamado "terceiro setor"). (MONTAÑO. 2010. p.248)

Isso significa que de fato não há "passagem" já que o serviço social não evolui (ou "involui") em filantropia. O que há, na verdade, é a substituição da atividade prática do serviço social por outra diferente - a ação filantrópica.

Paralelamente, há também uma tendência a "desprofissionalização" do atendimento social dada a substituição de profissionais qualificados por voluntários (que não recebem salários para não gerar custos) o que resulta em piora na qualidade dos serviços e a diminuição/eliminação de profissionais competentes como, por exemplo, o assistente social.

Essa análise demonstra, portanto, a clara precarização das condições de trabalho do assistente social, sua terceirização e/ou substituição por agentes de menor preparo e salários mais baixos (ou voluntários), precarizando/reduzindo a demanda por assistentes sociais, o que, por sua vez, reflete negativamente na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Além do exposto, o campo de trabalho no terceiro setor para o assistente social não parece compensar. Quanto a isto Montañó considera que:

não compensa em relação a quantidade de postos de trabalho criados [...] não compensa no tipo de vínculo empregatício: instável, flexível, sujeito a financiamento externo de projetos pontuais [...] não compensa no tipo de prática demandada: dirigida cada vez mais à gestão de recursos humanos (RH), mais do que a implantação de serviços sociais, e voltada geralmente para uma prática voluntarista/assistencialista. (MONTAÑO. 2010. p.249)

E a inserção do profissional de serviço social no terceiro setor, ainda para Montañó não se mostra vantajosa:

seja na estabilidade e condições de emprego, seja no reatamento social da sua intervenção profissional e na modalidade operativa, não sendo também um fonte alternativa de emprego que compensaria a retração do emprego no âmbito estatal, particularmente federal e estadual. (MONTAÑO. 2010. p.255)

A gestão e prestação de serviços sociais e assistenciais neste contexto de "publicização", segundo Montaña, é o que permite as entidades do terceiro setor operarem por:

contratos temporários, inexistência de concursos públicos abertos e obrigatórios, seguindo critérios técnicos e de carreira profissional, inexistência de licitações públicas, inexistência de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia de continuidade dos serviços, entre outros processos. (MONTAÑO. 2010. p.46)

Percebe-se com as considerações aqui expostas que o projeto neoliberal não exclui as políticas sociais, no entanto, as submete a precárias condições de funcionamento, afastando-as do conceito de primazia da garantia de direitos e retirando do Estado a responsabilidade pela sua manutenção.

Ainda, como coloca Joana Coutinho, "aumentando a atuação das ONGs, diminui a atuação direta do Estado nas políticas sociais" (COUTINHO. 2011. p.73), para então esfacelá-las, desvalorizando a força de trabalho e desobrigando o Estado a responsabilizar-se pelas desigualdades advindas do modo de produção e reprodução do capital.

Posfácio

Com o intuito de relacionar as questões abordadas no decorrer deste trabalho de conclusão de curso com a realidade que pôde ser apreendida e vivenciada ao longo dos dois anos como estagiário em uma entidade do terceiro setor, vimos a necessidade de complementar este estudo elaborando este posfácio de forma a atribuir maior ênfase a concretude de algumas questões.

Um dos aspectos tratado neste estudo é a maneira como os custos com a manutenção da força de trabalho são reduzidos para atender a exigência de corte máximo dos "gastos" atrelados ao salário. A flexibilização dos direitos trabalhistas viabiliza isso ao validar a existência de banco de horas para amenizar os impactos no orçamento em tempos de crise.

Acontece que a folga concedida ao trabalhadores em barganha da garantia de seus empregos é muito vantajosa para a entidade empregadora, e nem tanto aos empregados. Para que esse recurso seja consolidado na prática, é preciso que haja um acordo entre ambos. Isso significa que aquilo que é combinado prevalece sobre o que é legislado, que é garantido em lei por meio da consolidação das leis trabalhistas, a qual tem a intenção de proteger o trabalhador de possíveis abusos de empregadores.

Na entidade de estágio, pôde-se perceber que os trabalhadores são incentivados a aceitarem o banco de horas como uma determinação dos gestores. Os gestores impõem este recurso como única possibilidade existente, já que por supostamente não gerar lucros com a finalidade de suas atividades, não é possível obter recursos extras para pagar horas extras. O que antes deveria ser uma decisão conjunta, torna-se um ajuste compulsório.

Sendo esta a única solução tangível, não sobra opções ao trabalhador. Logo, o trabalhador se percebe em uma situação em que não há outro caminho a seguir se não o de subordinar-se a tal circunstância para preservar o vínculo empregatício que garante seus rendimentos e sua sobrevivência.

Uma outra prática presente na entidade de estágio e que, de certo modo, se assemelha a esta é a cultura do voluntariado interno. Incentivada não apenas pelos gestores, mas também, e, principalmente, entre os próprios trabalhadores é a obrigação moral em doar seu tempo, suas habilidades, seus pertences em desuso e, até mesmo, seu próprio dinheiro para colaboração com a manutenção da existência da entidade.

Comparecer à entidade fora da sua jornada de trabalho para realizar atividades de captação de recursos como trabalhar de vendedora em um brechó, por exemplo, é tido como uma postura de bom comportamento a ser cumprido para com princípios maiores.

Um ato baseado em generosidade e caridade, que pelo bons costumes e pela conduta do bem atende à uma inquietação interior: a de fazer algo em prol de entidade que cuida de pessoas que vivem momentos de sofrimento e muita dificuldade, os quais, em geral, são pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Há também impulsos de solidariedade que se mostram baseados em valores de religiosidade e espiritualidade. Praticar o bem sem ver a quem é uma máxima que motiva aqueles que seguem suas crenças de forma mais intensa e afluída.

Seja por uma causa individual ou coletiva, os trabalhadores realizam atividades que angariam recursos financeiros para a entidade. Sabemos que essas atividades não são esporádicas, não ocorrem ocasionalmente ou com alguma raridade, elas são tão essenciais que são parte da rotina.

No entanto, justamente por ser fundamental para a sobrevivência da entidade, a ação do voluntariado interno é movida mais pela necessidade de garantir seu emprego do que pelas boas intenções humanistas do ator, dada a exigência de contrapartida de sustentabilidade financeira para o firmamento de parcerias em prestação de serviços com o Estado.

Quanto aos aspectos que caracterizam o terceiro setor, é evidente na entidade de estágio a lacuna que existe na difusão daquilo que deveria ser

primordial: trabalhar um processo de formação de consciência no público atendido acerca do que se trata todo o "mundo" no qual estão inseridos.

Pôde-se perceber que assuntos de muita relevância constantemente geram dúvidas e as inquietam, no entanto, não é dada pela equipe profissional a devida importância a tais assuntos.

Os assuntos ao qual nos referimos perpassam este estudo. Ainda assim é válido ressaltar alguns questões. A exemplo podemos questionar que a entidade de estágio é apresentada ao público usuário como uma entidade de utilidade pública... mas que utilidade pública é essa que se fala? Ela é útil a quem, como e porquê?

Indo além e aprofundando perguntas que incitam mais perguntas, poderíamos mencionar que é dito ao público atendido que a entidade é terceiro setor, mas afinal, o que é mesmo isso? O que significa essa denominação tão disseminada por aí?

Se a entidade afirma ter um caráter não-estatal e auto-governado, como isso seria possível se ela é depende financeiramente do Estado e, por consequência, deve obediência ao governo vigente?

E a respeito de sua finalidade não-lucrativa, será que poderia existir tal coisa num mundo onde a ganância por dinheiro parece falar mais alto e ir à frente de todo o resto? Não há nenhum outro interesse envolvido?

Quem é sociedade civil? Nós, vocês ou eles? E a entidade como instituição democrática, se é realmente democrática porque então é composta por pessoas selecionadas através de rígidos critérios de escolha e não por todos que dela queiram participar?

Aliás, onde está ou como é implementada a prestação de contas, a participação na tomada de decisões e o controle social pela população usuária dos serviços?

Essas e várias outras questões que contextualizam a entidade e a relaciona com análises em um âmbito maior, parecem ser ideias de um plano abstrato, não estão presentes nos serviços prestados aos cidadãos. Não são

materializadas nos atendimentos porque são inviabilizadas pelo cotidiano que escamoteia a funcionalidade de sua lógica.

Seja por falta de conhecimento dos trabalhadores da entidade ou, até mesmo, pela intenção de que essa lógica não seja de conhecimento de todos envolvidos, é notório suas implicações na sociedade. Trazer à tona a problematização do tema é fundamental para repensar possibilidades frente a necessidade de construir uma outra ordem social.

Referências Referências

- ABONG. "**ONGs. Identidade e desafios atuais**". in *Cadernos Abong*. nº27. São Paulo. Ed. Autores Associados. maio de 2000.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2 ed. São Paulo. Boitempo. 2009.
- BATISTA, A. **Trabalho, questão social e serviço social**. Cascavel. Edunioeste. 2014. 195p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. 368p .
- BRESSER-PEREIRA. L.C; WILHEIM, J.; SOLA. L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap. 1999. 453p.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Casa Civil. 1988.
- COUTINHO. J. A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2011. 148p.
- DUARTE. J.L. do N. **A funcionalidade do terceiro setor e das ONGs no capitalismo contemporâneo: o debate sobre sociedade civil e função social**. Libertas (UFJF. Online), v. 8. p. 50-72. jan-jun. 2008.
- GRAVE, F. **Trabalho, desemprego e Serviço Social**. in *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez. nº 69. março/2002. p. 73 – 105.
- GOHN, M. da. G. "**O novo associativismo e o terceiro setor**". in *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. Cortez. nº 58. 1998.
- LAURELL. A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo. Cortez/Cedec. 1995.
- MARX, K. **O Capital**. (Crítica da economia política), Livro I, 2 vols. O processo de produção do capital. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1980.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo. Cortez. 1995. 248p.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010. v. 1. 288p .

NETTO, J. P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: Yves Lesbaupin. (Org.). O desmonte da nação. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NETTO, J. P. & Braz, M. **Economia Política: Uma Introdução Crítica**. 6 ed. São Paulo: Cortez. 2010 258p.

NETTO, J. P. **Democracia e transição socialista**. Escritos de teoria e política. Belo Horizonte. Oficina de livros. 1990. 145p

PANIAGO. M. C. S. **A incontrollabilidade ontológica do capital: um estudo sobre Beyond Capital de Mészáros**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2001

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Rev. adm. empres. São Paulo. v. 45. p. 36-49. Mar. 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. 1995.

SANTOS. B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento. 1994.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3ed. São Paulo. Cortez. 2010.

YASBEK, M. C. **A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social**. Cadernos do CEAS.Salvador, n. 164, p. 37-51, 1996.